PRB 09-23F

Bibliothèque du Parlement
Library of Parliament

L'AUTONOMIE GOUVERNEMENTALE DES AUTOCHTONES

Mary C. Hurley
Division des affaires sociales

Le 15 décembre 2009

SERVICE D'INFORMATION ET DE RECHERCHE PARLEMENTAIRES
PARLIAMENTARY INFORMATION AND RESEARCH SERVICE

Le Service d'information et de recherche parlementaires de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, il assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les analystes peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.

THIS DOCUMENT IS ALSO PUBLISHED IN ENGLISH

TABLE DES MATIÈRES

Page

INTRODUCTION 1

RAPPORT DE LA COMMISSION ROYALE SUR LES PEUPLES AUTOCHTONES ET RÉPONSE DU GOUVERNEMENT 2

L'ÉVOLUTION DE L'AUTONOMIE GOUVERNEMENTALE 3

A. De 1975 à 1995 3

B. Mise en œuvre de la politique sur le droit inhérent : faits nouveaux en Colombie-Britannique 4

C. Accord politique entre les Premières nations et la Couronne fédérale portant sur la reconnaissance et la mise en œuvre des gouvernements des Premières nations 7

FAITS RÉCENTS 7

A. Territoires du Nord-Ouest 9

B. Terre-Neuve-et-Labrador 9

C. Nouvelle-Écosse 10

D. Nouveau-Brunswick 10

E. Québec 10

F. Ontario 12

G. Manitoba 12

H. Saskatchewan 13

I. Autochtones vivant hors réserve et en milieu urbain 14

BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE 14

A. Publications de la Bibliothèque du Parlement 14

B. Autres publications 15

C. Rapports 15

D. Articles 15

CANADA
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT
LIBRARY OF PARLIAMENT

L'AUTONOMIE GOUVERNEMENTALE DES AUTOCHTONES

INTRODUCTION

L'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982* reconnaît et confirme les droits existants – ancestraux ou issus de traités – des Indiens, des Inuit et des Métis, sans toutefois définir ces droits[1]. Le droit des Autochtones à l'autonomie gouvernementale en vertu de cette disposition continue d'alimenter les discussions.

En 1983, le Comité spécial sur l'autonomie politique des Indiens, ou comité Penner, a recommandé que le droit des Premières nations à l'autonomie gouvernementale soit expressément inscrit dans la Constitution et que le gouvernement fédéral reconnaisse l'existence d'un ordre de gouvernement distinct pour les Premières nations et travaille à la mise en place de l'autonomie gouvernementale[2]. De 1983 à 1987, des négociations intergouvernementales visant à définir la teneur du droit constitutionnel des Autochtones à l'autonomie gouvernementale ont été entreprises, mais n'ont pas été fructueuses. S'il avait été adopté, l'Accord de Charlottetown de 1992 se serait traduit par la reconnaissance constitutionnelle du droit inhérent des Autochtones à l'autonomie gouvernementale. Durant cette période, le gouvernement fédéral a adopté un mode de négociation axé sur les communautés et a proposé un processus tripartite pour les Métis et les Indiens non inscrits. Les modifications apportées à la politique sur les revendications territoriales globales en 1986 prévoyaient la possibilité de négocier une plus grande autonomie gouvernementale.

---

1 *Loi constitutionnelle de 1982* (annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada* (R.-U.), ch. 11), partie II : « Droits des peuples autochtones du Canada », http://laws.justice.gc.ca/fr/const/9.html#anchorsc:7-bo-ga:l_II. Voici les par. 35(1) et (2) :

> (1) Les droits existants – ancestraux ou issus de traités – des peuples autochtones du Canada sont reconnus et confirmés.
>
> (2) Dans la présente loi, « peuples autochtones du Canada » s'entend notamment des Indiens, des Inuit et des Métis du Canada.

2 Chambre des communes, Comité spécial sur l'autonomie gouvernementale des Indiens, *L'autonomie politique des Indiens au Canada : Rapport du Comité spécial* (« rapport Penner »), 1983. Voir aussi Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, *Réponse du gouvernement au rapport du Comité spécial sur l'autonomie politique des Indiens*, 1984.

En 1995, l'acceptation politique générale de cette notion a amené le gouvernement fédéral à reconnaître le droit inhérent des Autochtones à l'autonomie gouvernementale comme un droit prévu par l'article 35. Selon cette nouvelle politique, les droits à l'autonomie négociés pourraient être protégés par l'article 35 en tant que droits issus de traités dans les nouveaux traités, dans le cadre d'ententes sur les revendications territoriales globales ou dans des ajouts à des traités existants, mais ils pourraient aussi être mis en application autrement que dans des traités. La politique énonçait différentes façons d'aborder l'autonomie gouvernementale pour les Premières nations, les Inuit et les Métis et prévoyait que les gouvernements provinciaux et territoriaux devaient être des parties à l'entente si la question visée relevait de leur compétence.

Malgré cette importante évolution des politiques qui a eu lieu il y a plus d'une décennie, la portée et la nature des pouvoirs d'autonomie et l'étendue de la protection conférée par l'article 35 ne font toujours pas l'unanimité au sein des groupes autochtones et des gouvernements.

RAPPORT DE LA COMMISSION ROYALE SUR LES PEUPLES AUTOCHTONES ET RÉPONSE DU GOUVERNEMENT

Dans le rapport final qu'elle a déposé en 1996, la Commission royale sur les peuples autochtones propose une démarche vers l'autonomie gouvernementale fondée sur la reconnaissance des gouvernements autochtones comme l'un des trois ordres de gouvernement au Canada. Elle recommandait notamment l'adoption d'une loi sur la reconnaissance et le gouvernement des nations autochtones; l'abolition du ministère des Affaires indiennes et la création d'un nouveau ministère des Relations avec les Autochtones qui serait chargé de négocier les ententes avec les nations autochtones et de les administrer; et l'adoption d'une loi sur le Parlement autochtone pour constituer un organe représentatif des peuples autochtones qui deviendrait par la suite une chambre des Premières nations et ferait partie du Parlement[3].

En 1997, le gouvernement fédéral a répondu au rapport en publiant *Rassembler nos forces : Le plan d'action du Canada pour les questions autochtones*. Il a centré sa réponse sur quatre objectifs, dont le renforcement de l'autonomie gouvernementale des Autochtones. Il a

---

3 Commission royale sur les peuples autochtones, *Rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones*, vol. II, première partie, chap. 3, « La fonction gouvernementale », 1996, http://www.collectionscanada.gc.ca/webarchives/20071115211319/http://www.ainc-inac.gc.ca/ch/rcap/sg/sgmm_f.html.

précisé qu'il consulterait les organisations autochtones ainsi que les provinces et les territoires au sujet des moyens utiles pour reconnaître les gouvernements autochtones, qu'il s'emploierait à améliorer la capacité des Premières nations de négocier et d'implanter l'autonomie gouvernementale et qu'il collaborerait avec les Premières nations signataires de traités en vue de réaliser l'autonomie gouvernementale dans le contexte d'une relation fondée sur les traités[4].

L'ÉVOLUTION DE L'AUTONOMIE GOUVERNEMENTALE

A. De 1975 à 1995

Peu d'ententes sur l'autonomie gouvernementale ont été conclues malgré de nombreuses années de négociation. Certaines ont toutefois été conclues avec :

- les Cris, les Naskapis et les Inuit du Nord du Québec, sous le régime de la Convention de la Baie-James et du Nord québécois (1975) et de la Convention du Nord-Est québécois (1978), auxquelles la *Loi sur les Cris et les Naskapis du Québec* a donné effet[5];
- la bande indienne sechelte de la Colombie-Britannique, en application de la *Loi sur l'autonomie gouvernementale de la bande indienne sechelte* (1986)[6];
- sept Premières nations du Yukon; en vertu d'un accord-cadre définitif (1993)[7], les revendications territoriales, les questions de traités et les questions d'autonomie gouvernementale devaient être réglées au moyen d'ententes distinctes, ce qui a été fait pour les questions d'autonomie dans la *Loi sur l'autonomie gouvernementale des premières nations du Yukon*[8].

Aucune de ces ententes antérieures à 1995 n'est expressément visée par l'article 35, ni les quatre autres ententes sur l'autonomie gouvernementale au Yukon qui ont été conclues en vertu de l'accord-cadre définitif et qui sont entrées en vigueur entre 2002 et 2005. La politique de 1995 ouvre cependant la porte à une éventuelle protection constitutionnelle négociée pour certains points des ententes signées avant 1995.

---

4 Ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, *Rassembler nos forces : Le plan d'action du Canada pour les questions autochtones*, 1997.

5 L.C. 1984, ch. 18, L.R., ch. C-45.7.

6 L.C. 1986, ch. 27, L.R., ch. S-6.6.

7 *Accord-cadre définitif entre le gouvernement du Canada, le Conseil des Indiens du Yukon et le gouvernement du Yukon*, 1993, http://www.ainc-inac.gc.ca/al/ldc/ccl/fagr/ykn/umb/umb-fra.pdf.

8 L.C. 1994, ch. 35, L.R., ch. Y-2.6.

Quatre autres ententes sur les revendications territoriales globales (ERTG) visées par l'article 35 et conclues avant 1995 au nord du 60e parallèle ne définissent pas les pouvoirs d'autonomie gouvernementale, mais prévoient certaines dispositions en vue de négociations ultérieures. Des ententes d'autonomie gouvernementale proposées après 1995 sont soit déjà en place, soit en voie d'être négociées pour chacun des groupes touchés : Inuvialuits (ERTG de 1984, T.N.-O.), Gwich'ins (ERTG de 1992, T.N.-O.), Inuit du Nunavut (ERTG de 1993) et Dénés et Métis du Sahtu (ERTG de 1994, T.N.-O.).

B. Mise en œuvre de la politique sur le droit inhérent : faits nouveaux en Colombie-Britannique

La politique gouvernementale sur le droit inhérent a été appliquée directement pour la première fois en 1998 dans une entente tripartite, l'Accord définitif Nisga'a, qui est le premier traité moderne signé en Colombie-Britannique et le premier au Canada à conférer expressément la protection de l'article 35 tant aux droits à l'autonomie gouvernementale qu'aux droits fonciers[9]. Les opposants à l'Accord soutenaient que, puisque les articles 91 et 92 de la *Loi constitutionnelle de 1867* répartissent la totalité des pouvoirs législatifs, les dispositions de l'Accord relatives à l'autonomie gouvernementale établissent un troisième ordre de gouvernement qui est inconstitutionnel. En 2000, la Cour suprême de la Colombie-Britannique a rejeté une contestation de la constitutionnalité de l'Accord, déposée par l'opposition libérale de la province[10]. Une deuxième contestation formulée par les opposants à l'Accord définitif Nisga'a est en cours[11]. Depuis la ratification de l'Accord, les législateurs nisga'as ont exercé leurs pouvoirs en adoptant de multiples lois et règlements.

Dans l'intervalle, deux traités ont été conclus, et quatre autres groupes des Premières nations en sont aux dernières étapes des négociations dans le cadre du processus tripartite de la Commission des traités de la Colombie-Britannique (CTCB)[12]. Comme l'accord

---

9 *Accord définitif Nisga'a*, 1998, http://www.ainc-inac.gc.ca/al/ldc/ccl/fagr/nsga/nis/nis-fra.pdf.

10 *Campbell et al.* v. *Attorney General of British Columbia, the Attorney General of Canada and the Nisga'a Nation et al.*, 2000 BCSC 1123, http://www.courts.gov.bc.ca/jdb-txt/sc/00/11/s00-1123.htm.

11 *House of Sga'nisim* v. *Canada (Attorney General)*, 2007 BCCA 483, http://www.courts.gov.bc.ca/jdb-txt/ca/07/04/2007bcca0483.htm.

12 La bande indienne sechelte, qui exerce déjà une certaine autonomie gouvernementale en vertu de l'entente susmentionnée (qui n'est pas un traité) et qui constitue la première communauté des Premières nations de la Colombie-Britannique à avoir conclu une entente de principe dans le cadre du processus des traités de la CTCB, a annoncé son retrait du processus en novembre 2009. Pour plus de renseignements sur la CTCB, voir son site Web, http://www.bctreaty.net/files/about_us.php.

conclu avec les Nisga'as ne fait pas partie de ce processus, les traités protégés par la Constitution qui ont été négociés avec les Tsawwassens[13] et les Maa-nulths[14] établissent de façon exhaustive les droits à l'autonomie gouvernementale de ces groupes[15]. En revanche, la majorité des ententes de principe qu'il reste à conclure prévoient que certains pouvoirs d'autonomie gouvernementale seront énoncés dans les futurs traités relevant de l'article 35 et que d'autres pouvoirs législatifs seront définis dans des ententes de « gouvernance » n'ayant pas valeur de traité[16]. Il reste à voir si la dernière façon de faire sera retenue pour les accords définitifs.

L'application de la protection de l'article 35 aux pouvoirs d'autonomie gouvernementale dans le processus des traités et la nature de ces pouvoirs continuent de susciter la controverse. Par exemple, des observateurs déplorent qu'en vertu des traités, les lois des Premières nations priment sur les lois fédérales ou provinciales dans certains domaines et que les traités ne semblent pas garantir la représentation des habitants des terres visées qui ne sont pas membres des Premières nations.

Plus de 60 groupes des Premières nations qui sont signataires du protocole d'unité (Unity Protocol Agreement) de 2006 estiment que la négociation des pouvoirs de gouvernance est l'un des grands obstacles à l'avancement du processus de la CTCB et qu'il faut régler la question. Le processus tripartite de table de négociation commune mis en place par les parties au protocole d'unité pour éliminer ces obstacles, processus supervisé par la CTCB, n'a pas encore mené à des résultats concrets à cet égard[17].

Le modèle de la CTCB n'est pas la seule voie que les Premières nations de la Colombie-Britannique peuvent emprunter pour négocier une forme d'autonomie gouvernementale. L'Accord d'autonomie gouvernementale de la Première nation de Westbank, conclu en 2000 et

---

13 *Accord définitif de la Première Nation de Tsawwassen*, 2007, http://www.ainc-inac.gc.ca/ai/scr/bc/trts/agrmts/tfn/fa/tfnfa-fra.pdf. Cet accord a été ratifié par le Parlement en 2008 et a pris effet en avril 2009.

14 *Accord définitif des premières nations maa-nulthes*, 2009, http://www.ainc-inac.gc.ca/ai/scr/bc/trts/agrmts/mna/fa/mnafa-fra.pdf. Cet accord a été ratifié par le Parlement en juin 2009; la date de son entrée en vigueur reste à déterminer.

15 En 2007, un troisième groupe, la bande Lheidli T'enneh, a rejeté les dispositions d'un règlement définitif prévoyant la même approche et n'a pas encore déterminé s'il y aurait un deuxième vote de ratification.

16 Voir, par exemple, l'entente de principe de la Première nation Yale, chap. 3, « Governance », 2006, http://www.gov.bc.ca/arr/firstnation/yale/down/yale_aip_final_english_version_web.pdf.

17 Pour plus de renseignements sur les faits nouveaux concernant l'initiative de la table de négociation commune, voir le rapport annuel de 2009 de la Commission des traités de la Colombie-Britannique, http://www.bctreaty.net/files/pdf_documents/2009_Annual_Report.pdf.

ratifié par le Parlement en 2004, précise que cet accord ne constitue pas un traité et qu'il serait remplacé par un traité trilatéral qui contiendrait des dispositions sur la gouvernance[18]. C'était la première entente sur l'autonomie gouvernementale non liée à des revendications territoriales qui était conclue en vertu de la politique fédérale sur le droit inhérent. Elle étend les pouvoirs législatifs de la communauté de Westbank au-delà du pouvoir de prendre des règlements administratifs prévu dans la *Loi sur les Indiens*. La Première nation de Westbank a annoncé son retrait du processus des traités en novembre 2009, invoquant de grands différends avec les négociateurs gouvernementaux sur des points importants.

Dans un autre processus de négociation sur la gouvernance non lié aux traités, le Conseil des leaders des Premières nations et le gouvernement de la Colombie-Britannique ont convenu, dans le document *The New Relationship* de 2005, d'« une nouvelle relation intergouvernementale fondée sur le respect, la reconnaissance et l'accommodement des titres et droits autochtones »[19]. Considérant l'élaboration d'une loi sur la reconnaissance comme l'une des grandes priorités de la « nouvelle relation », les parties ont produit en février 2009 un document de travail relatif à un éventuel projet de loi sur la reconnaissance et la réconciliation. Ce document propose que la future loi prime sur les lois provinciales, entre autres celles qui portent sur l'utilisation des terres et la gestion des ressources, et redivise les communautés des Premières nations de la province en 20 à 30 « nations autochtones ». Ces deux aspects de la proposition ont été critiqués par des représentants de l'industrie et par des membres des Premières nations, respectivement. À une assemblée tenue en août 2009, les chefs des Premières nations de la province ont formellement rejeté la proposition, et les membres du Conseil des leaders ont retiré leur appui. Le Conseil et le gouvernement se sont vu reprocher de ne pas avoir suffisamment consulté leur population au sujet de l'initiative. On ne sait pas encore si une initiative remaniée est à prévoir. L'édiction d'une loi sur la reconnaissance constituerait un précédent.

---

18 *Autonomie gouvernementale de la Première Nation de Westbank*, 2000, http://www.ainc-inac.gc.ca/al/ldc/ccl/fagr/wfn/wfn-fra.pdf.

19 *The New Relationship*, ministère des Relations et de la Réconciliation avec les Autochtones de la Colombie-Britannique, http://www.newrelationship.gov.bc.ca/shared/downloads/new_relationship.pdf. [traduction]

C. Accord politique entre les Premières nations et la Couronne fédérale portant sur la reconnaissance et la mise en œuvre des gouvernements des Premières nations

En mai 2005, le gouvernement fédéral et l'Assemblée des Premières Nations ont conclu un accord politique prévoyant la création d'un comité directeur conjoint qui travaillerait de façon concertée à différents dossiers, dont celui de l'autonomie gouvernementale[20]. Selon cet accord, le comité doit envisager des approches « pour la reconnaissance et la mise en œuvre de gouvernements des Premières nations, y compris [...] l'évaluation de la possibilité d'une "Loi sur la reconnaissance des gouvernements des Premières nations" ». Au cours d'une réunion tenue en novembre 2005, il a décidé que les gouvernements des Premières nations figureraient parmi les priorités. Il n'a pas été possible de déterminer la suite des travaux du comité ou de savoir si d'autres réunions ont eu lieu[21].

FAITS RÉCENTS

Des négociations sur l'autonomie gouvernementale sont en cours dans la presque totalité des provinces et des territoires[22]. Les négociations sur l'autonomie gouvernementale englobent un éventail d'initiatives globales et sectorielles ainsi que des processus « distincts ». Le processus de négociation est généralement lent. Aucune des négociations sectorielles ou distinctes ne comporte de volet constitutionnel lié à l'article 35, et certaines des négociations globales n'en comportent pas. Comme nous l'avons indiqué plus haut, dans les régions où il n'y a pas de traités de cession des terres ou de traités modernes, ce qui est le cas notamment dans la plus grande partie de la Colombie-Britannique, dans les provinces de l'Atlantique et à beaucoup

---

20 *Un accord politique entre les Premières nations et la Couronne fédérale portant sur la reconnaissance et la mise en œuvre des gouvernements des Premières nations*, mai 2005, http://www.ainc-inac.gc.ca/ai/mr/nr/m-a2005/02665afn-fra.asp.

21 Les documents du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien portent à croire que le comité n'a pas été dissous, mais ils ne mentionnent pas de travaux récents sur les revendications territoriales, autre priorité du comité directeur établie en vertu de l'Accord politique entre les Premières nations et la Couronne fédérale portant sur la reconnaissance et la mise en œuvre des gouvernements des Premières nations. Voir Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, *Note d'information générale sur la politique du Canada sur l'autonomie gouvernementale et les revendications globales et l'état actuel des dossiers*, février 2009, p. 5.

22 Une grande partie de l'information donnée dans cette rubrique sur les faits récents dans les différentes régions provient de : Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, *Note d'information générale sur la politique du Canada sur l'autonomie gouvernementale et les revendications globales et l'état actuel des dossiers*, p. 28 et s.

d'endroits au Québec, les pourparlers sur l'autonomie gouvernementale relèvent du processus global de règlement des revendications territoriales.

- Comme nous l'avons mentionné, l'entente conclue en 1998 avec les Nisga'as est un accord à la fois sur les revendications territoriales et sur l'autonomie gouvernementale qui a le statut d'un traité au sens de l'article 35.

- Contrairement aux pourparlers sur les revendications territoriales, les négociations « distinctes » sur l'autonomie gouvernementale ne concernent pas les questions de territoire. À titre d'exemple, l'accord de Westbank signé en 2000 est l'aboutissement de cette forme de négociation.

- Les négociations sectorielles portent sur des pouvoirs d'autonomie gouvernementale limités dans des domaines précis comme l'éducation, la gestion des terres et les services aux familles. En 1999, par exemple, le Parlement a édicté une loi donnant effet à l'Accord-cadre relatif à la gestion des terres des Premières nations, conclu entre le Canada et 14 communautés des Premières nations. Depuis, beaucoup d'autres communautés ont adhéré à cet accord sectoriel et ont été inscrites à l'annexe de la *Loi sur la gestion des terres des premières nations*[23]. En 1997, 13 communautés mi'kmaqs de la Nouvelle-Écosse ont conclu avec le Canada une entente qui prévoyait le transfert aux communautés de la compétence en matière d'éducation dans les réserves. Le Parlement a ratifié la *Loi sur l'éducation des Mi'kmaq* en 1998[24]. La *Loi sur la compétence des premières nations en matière d'éducation en Colombie-Britannique*, édictée en 2006, prévoit la négociation d'accords en matière d'éducation avec certaines Premières nations et crée l'Autorité scolaire des premières nations[25].

Chaque type d'entente sur l'autonomie gouvernementale conclu avec les Premières nations a pour effet de soustraire les communautés visées à l'application d'au moins une partie de la *Loi sur les Indiens*. Le nombre de dispositions de la *Loi sur les Indiens* qui cessent de s'appliquer dépend en général de la portée de l'entente.

Un autre point digne de mention concerne la *Charte canadienne des droits et libertés*. En règle générale, les ententes sur l'autonomie gouvernementale précisent que la *Charte* s'applique au signataire autochtone. À cet égard, la portée de la « protection » de l'article 25 de la *Charte* s'appliquant aux droits ancestraux et issus de traités, y compris ceux qui sont énoncés dans les ententes sur l'autonomie gouvernementale ou d'autres ententes comportant un volet sur l'autonomie gouvernementale, continue d'alimenter les discussions.

---

23 L.C. 1999, ch. 24.

24 L.C. 1998, ch. 24.

25 L.C. 2006, ch. 10.

Les paragraphes qui suivent servent à illustrer la diversité des négociations qui se sont déroulées au cours des dernières années au Canada et ne sont pas exhaustifs.

A. Territoires du Nord-Ouest

En août 2003, le Conseil des Dogribs visés par le Traité n° 11, le gouvernement fédéral et le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest ont signé l'Accord tlicho, le premier du territoire à englober à la fois la question des revendications territoriales et celle de l'autonomie gouvernementale en vertu de l'article 35[26]. Cet accord crée un gouvernement régional tlicho et des gouvernements communautaires pour quatre communautés, les Tlichos étant majoritaires au sein de chacun. La loi fédérale de ratification de l'Accord a été adoptée en 2005[27]. Outre les processus qui visent à étoffer les ententes existantes sur les revendications territoriales, des négociations moins avancées sont en cours avec des groupes de Dénés et de Métis sur des questions non réglées touchant les revendications territoriales et l'autonomie gouvernementale[28].

B. Terre-Neuve-et-Labrador

En 2005, le Parlement a ratifié un accord sur les revendications territoriales[29] entre la Labrador Inuit Association et les gouvernements fédéral et provincial[30]. Cet accord visé par l'article 35, comme ceux signés précédemment avec les Nisga'as et les Tlichos, comporte un volet sur l'autonomie gouvernementale. Pour les Inuit du Labrador, le régime d'autonomie gouvernementale prévu dans l'Accord établit un gouvernement régional exclusivement inuit et des gouvernements communautaires. Les deux communautés innues de la province participent à des pourparlers tripartites sur l'autonomie gouvernementale qui s'inscrivent dans un plus vaste

---

26 *Accord sur les revendications territoriales et l'autonomie gouvernementale entre le peuple Tlicho et le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest et le gouvernement du Canada*, 2003, http://www.ainc-inac.gc.ca/al/ldc/ccl/fagr/nwts/tliagr/tliagr-fra.pdf.

27 *Loi sur les revendications territoriales et l'autonomie gouvernementale du peuple tlicho*, L.C. 2005, ch. 1.

28 Il s'agit des premières nations du Deh Cho, des Dénés d'Akaitcho assujettis au Traité n° 8 et de la nation métisse des Territoires du Nord-Ouest. Pour un aperçu de l'état actuel de toutes les négociations sur l'autonomie gouvernementale dans les Territoires du Nord-Ouest, voir le lien « Current Negotiations » sur le site Web du ministère des Affaires autochtones et des Relations intergouvernementales, http://www.daair.gov.nt.ca/_live/pages/wpPages/Selfgovernmentlandclaims.aspx.

29 *Accord sur des revendications territoriales entre les Inuit du Labrador et Sa Majesté la Reine du chef de Terre-Neuve-et-Labrador et Sa Majesté la Reine du chef du Canada*, 2005, http://www.ainc-inac.gc.ca/al/ldc/ccl/fagr/labi/labi-fra.pdf.

30 *Loi sur l'Accord sur les revendications territoriales des Inuit du Labrador*, L.C. 2005, ch. 27.

processus de négociation des revendications territoriales, et des négociations sont en cours avec la Première nation de Miawpukek de Conne River par suite de la conclusion d'un accord-cadre distinct sur l'autonomie gouvernementale en 2005.

C. Nouvelle-Écosse

Dans la foulée du processus de négociation néo-écossais, qui a débuté par la conclusion d'un accord général en 2002, l'*Entente cadre entre les Mi'kmaq, la Nouvelle-Écosse et le Canada* a été conclue en 2007[31]. Cette entente prévoit des négociations sur des questions comme la gouvernance, comme c'est le cas des processus de négociation actuels liés aux ententes de principe.

D. Nouveau-Brunswick

En 2007, un accord-cadre trilatéral sur les revendications territoriales et l'autonomie gouvernementale a été négocié avec des représentants des 15 Premières nations mi'kmaqs et malécites de la province.

E. Québec

Bien que la Convention de la Baie-James et du Nord québécois (CBJNQ) conclue en 1975 ait donné une certaine autonomie administrative aux Inuit du Nunavik (la partie du Québec située au nord du 55^{e} parallèle), ce peuple cherche depuis longtemps à renforcer l'unité de son système institutionnel et son autonomie gouvernementale. En décembre 2007, les parties ont signé une entente de principe établissant une nouvelle forme de gouvernement régional[32]. Le gouvernement régional du Nunavik, qui sera créé par une loi provinciale, résultera de la fusion des grandes institutions publiques de la région : l'Administration régionale Kativik, la Commission scolaire Kativik et la Régie régionale de la santé et des services sociaux du Nunavik, établis en vertu de la CBJNQ. Les négociations en vue d'un accord définitif se poursuivent[33].

---

31 *Entente cadre entre les Mi'kmaq, la Nouvelle-Écosse et le Canada*, 2007, http://www.ainc-inac.gc.ca/al/ldc/ccl/agr/nsf/nsfa-fra.asp.

32 *Entente de principe sur la fusion de certaines institutions publiques et la création du Gouvernement régional du Nunavik*, 2007, http://www.nunavikgovernment.ca/en/documents/AIP%20-%20EP%20trilingual%20version.pdf.

33 *Échéancier envisagé pour la création du gouvernement régional du Nunavik (GRN)*, http://www.nunavikgovernment.ca/en/documents/NRG_Timeline_FR_Oct_09.pdf.

Les négociations entreprises pour aborder les préoccupations de longue date des Cris de la baie James au sujet de la mise en œuvre de la CBJNQ par le gouvernement fédéral, et notamment des questions de gouvernance, ont mené à la conclusion en juillet 2007 d'une entente bilatérale de 20 ans, l'*Entente concernant une nouvelle relation entre le gouvernement du Canada et les Cris d'Eeyou Istchee*[34]. Approuvée à la suite d'un référendum tenu dans les communautés cries en octobre 2007 et signée par les parties en février 2008, cette entente est entrée en vigueur en mars 2008. Elle établit un processus en deux étapes qui a pour objet de renforcer le pouvoir de gouvernance des Cris : 1) en habilitant l'Administration régionale crie à prendre des règlements administratifs de portée régionale et à exercer certaines responsabilités fédérales visées par la CBJNQ; 2) en prévoyant la négociation d'une entente sur l'autonomie gouvernementale et la création d'un gouvernement de la Nation crie. En juin 2009, le Parlement a adopté une loi, qui n'est pas encore en vigueur, pour concrétiser la première étape[35]. Les négociations de la deuxième étape sont en cours.

Parmi les autres groupes de Premières nations du Québec qui sont engagés dans le processus de négociation sur l'autonomie gouvernementale, on compte le Conseil de la Nation atikamekw, qui est en voie de conclure une entente de principe sur ses revendications territoriales globales et sur l'autonomie gouvernementale. Neuf communautés innues réparties en trois groupes distincts en sont à différentes étapes du long processus tripartite. En 2004, les Premières nations de Mamuitun et de Nutashkuan ont signé une « entente de principe d'ordre général »[36]. Des pourparlers tripartites préliminaires qui comportent un volet sur l'autonomie gouvernementale sont en cours en vertu de l'Accord Niganita'suatas'gl Ilsutaqann conclu en septembre 2008 entre les Mi'kmaqs du Québec, le Québec et le Canada[37].

---

34 *Entente concernant une nouvelle relation entre le gouvernement du Canada et les Cris d'Eeyou Istchee*, 2008, http://www.ainc-inac.gc.ca/al/ldc/ccl/agr/croei/agrnr-fra.asp.

35 *Loi sur les Cris et les Naskapis du Québec*, L.C. 2009, ch. 12.

36 *Entente de principe d'ordre général entre les premières nations de Mamuitun et de Nutashkuan et le gouvernement du Québec et le gouvernement du Canada*, http://www.autochtones.gouv.qc.ca/relations_autochtones/ententes/innus/20040331.htm.

37 *Accord Niganita'suatas'gl Ilsutaqann*, 2008, http://www.ainc-inac.gc.ca/al/ldc/ccl/fagr/que/umb/umb-fra.asp.

F. Ontario

Les négociations sur l'autonomie gouvernementale n'aboutissent pas toutes à une entente. En 2005, quatre communautés des Premières nations du centre de l'Ontario ont rejeté l'accord bilatéral sur le gouvernement anishnaabe, qui prévoyait un pouvoir de légiférer considérablement élargi et avait été négocié en leur nom par les conseils unis Anishnaabeg (*United Anishnaabeg Councils*). Cet accord aurait été la première entente distincte sur l'autonomie gouvernementale dans la province et la première du pays à prévoir un modèle de gouvernement régional.

Beaucoup d'autres négociations sectorielles bilatérales sont en cours dans la province. La Nation anishinabek, qui représente plus de 40 communautés des Premières nations, a signé en 2002 une entente de principe qui accorde le pouvoir de légiférer en matière d'éducation dans les réserves, de la maternelle à la 12^{e} année. De plus, un accord de principe sur l'exercice des pouvoirs, signé en février 2007, prévoit l'établissement d'un gouvernement de la Nation anishinabek ainsi que l'octroi du pouvoir de légiférer dans des secteurs clés comme le choix des dirigeants et le fonctionnement interne du gouvernement. Les négociations devant mener à des accords définitifs en matière de gouvernance et d'éducation sont en cours. En outre, la Nation nishnawbe-aski, qui représente 49 autres communautés du Nord, participe à des négociations avancées sur la gouvernance et l'éducation, et les Premières nations de la région tribale de Fort Frances sont en train de négocier un accord définitif dans le domaine de l'éducation.

G. Manitoba

L'initiative de l'Entente-cadre du Manitoba de 1994, qui avait été entreprise par l'Assemblée des chefs du Manitoba et le ministre des Affaires indiennes, prévoyait un processus échelonné sur dix ans pour démanteler le bureau régional du ministère au Manitoba et rétablir l'autonomie gouvernementale des Premières nations visées par un traité. En conséquence, des tables de négociation ont été constituées en vue d'établir des ententes sectorielles et globales sur l'autonomie gouvernementale. Les progrès plus lents que prévu ont été attribués par certains à la complexité des questions à négocier et aux difficultés associées au processus et à l'établissement des priorités. En janvier 2007, l'Assemblée des chefs du Manitoba a décidé, à l'issue d'un vote, d'annuler l'entente, en évoquant le manque d'engagement du gouvernement fédéral envers le processus.

En 2001, le Canada et la Nation dakota de Sioux Valley ont conclu une entente de principe globale bipartite et une entente de principe tripartite avec le Manitoba. Les modalités de ces ententes ressemblent à celles de l'entente de principe signée avec le Conseil tribal de Meadow Lake en Saskatchewan, mais elles ne font pas référence aux traités historiques. Les communautés de Sioux Valley sont les premières au Manitoba à atteindre ce stade dans les négociations sur l'autonomie gouvernementale. Les négociations en vue de conclure un accord définitif se poursuivent.

H. Saskatchewan

En 1996, la Fédération des nations indiennes de la Saskatchewan et les gouvernements fédéral et provincial ont lancé le forum de la « table commune », ainsi que des tables de concertation sur les questions de gouvernance, de fiscalité et de traités, pour examiner diverses questions relatives aux traités et mettre au point de nouvelles mesures d'autonomie gouvernementale à l'intention des Premières nations de la Saskatchewan visées par un traité. En 2000, les parties ont signé un accord-cadre sur l'exercice du pouvoir par les Premières nations visées par un traité afin d'orienter les négociations officielles[38]. En vertu de cet accord-cadre, aucune nouvelle entente sur l'autonomie gouvernementale ne pourra remplacer les traités existants; la reconnaissance constitutionnelle compte parmi les éléments que les parties doivent régler. Après que des projets d'ententes de principe bilatérales et trilatérales ont été paraphés en 2003, les négociations semblent avoir abouti à une impasse au sujet de la mise en œuvre des traités, et l'état actuel de l'initiative de gouvernance est incertain. Apparemment, la table demeure active et les parties auraient récemment convenu d'examiner, voire de réviser, le modèle de la table commune[39].

En 2001, le Canada et sept communautés du Conseil tribal de Meadow Lake ont signé une entente de principe globale énonçant les conditions de négociation d'un accord définitif sur l'autonomie gouvernementale avec l'organe législatif de la réserve et concernant des questions comme la gestion des terres et la gouvernance. Cette entente de principe est la

---

38 *Framework for Governance of Treaty First Nations between Her Majesty in Right of Canada, Her Majesty in Right of Saskatchewan and Federation of Saskatchewan Indian Nations*, 2000, http://www.fnmr.gov.sk.ca/documents/fsin/fsin-ct-process2000.pdf.

39 Procès-verbal de la réunion du 10 juin 2008 tenue par les parties avec le Bureau du commissaire aux traités de la Saskatchewan, http://www.otc.ca/siteimages/ROD%2006-10-08.doc.

première conclue dans le cadre des traités historiques numérotés des provinces de l'Ouest. Elle prévoit que l'accord définitif sera négocié dans ce contexte. L'entente de principe précise en outre que les parties examineront l'application de l'article 35 à l'accord définitif. Une entente de principe tripartite concomitante prévoit la reconnaissance et le respect par la Saskatchewan des dispositions sur le modèle de gouvernance de Meadow Lake dans le cadre de l'accord définitif. Les négociations se poursuivent en vue de conclure cet accord définitif, qui sera le premier de la province.

En 2003, la Nation métisse de la Saskatchewan, le Canada et la Saskatchewan ont reconduit un protocole d'entente tripartite visant l'examen concerté d'un certain nombre de questions, notamment la gouvernance des communautés métisses par les Métis. Il semble qu'aucun fait nouveau n'a été signalé.

I. Autochtones vivant hors réserve et en milieu urbain

Diverses façons possibles de concrétiser l'autonomie gouvernementale des Autochtones vivant hors réserve et en milieu urbain ont été examinées, notamment l'instauration de modèles de gouvernement communautaire ou des liens avec des gouvernements autochtones ayant une assise territoriale. La question de la responsabilité fédérale ou provinciale à l'égard des Autochtones vivant hors réserve vient compliquer la situation.

BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE

A. Publications de la Bibliothèque du Parlement

Hurley, Mary C.

- *L'Accord définitif Nisga'a*, PRB 99-2F, Ottawa, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement, septembre 2001, http://www.parl.gc.ca/information/library/PRBpubs/prb992-f.htm.
- *Règlement des revendications territoriales globales*, PRB 09-16F, Ottawa, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement, septembre 2009, http://www2.parl.gc.ca/Content/LOP/ResearchPublications/prb0916-f.htm.
- *La Loi sur les Indiens*, PRB 09-12F, Ottawa, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement, novembre 2009, http://www2.parl.gc.ca/Content/LOP/ResearchPublications/prb0912-f.htm.

B. Autres publications

Bélanger, Yale D. (dir.). *Aboriginal Self-Government in Canada: Current Trends and Issues*, Saskatoon, Purich Publishing, 2008.

Bell, Catherine, et Robert Paterson (dir.). *Protection of First Nations Cultural Heritage: Laws, Policy and Reform*, Vancouver, UBC Press, 2008.

Cairns, Alan. *Citizens Plus: Aboriginal Peoples and the Canadian State*, Vancouver et Toronto, UBC Press, 2000.

Commission royale des peuples autochtones. *Partenaires au sein de la Confédération : Les peuples autochtones, l'autonomie gouvernementale et la Constitution* (Publications de la CRPA), Ottawa, Ministre des Approvisionnements et Services, 1993.

Flanagan, Tom. *Premières nations? Seconds regards*, Sillery (Québec), Septentrion, 2002.

Groves, Robert. *L'exercice des pouvoirs autochtones en milieu urbain au Canada : Redéfinir le dialogue*, Ottawa, Commission du droit du Canada et Association nationale des centres d'amitié, 1999.

Macklem, Patrick *et al. L'autonomie gouvernementale des autochtones : questions juridiques et constitutionnelles* (Publications de la CRPA), Ministre des Approvisionnements et Services, 1995. Ottawa,

Speaking Truth to Power III – Self-Government: Options and Opportunities, Vancouver, British Columbia Treaty Commission, 2002, http://www.bctreaty.net/files/pdf_documents/truth_3_book.pdf.

C. Rapports

Sénat, Comité permanent des peuples autochtones. *Forger de nouvelles relations : L'autonomie gouvernementale des Autochtones au Canada*, février 2000, http://www.parl.gc.ca/36/2/parlbus/commbus/senate/com-f/abor-f/rep-f/rep03feb00-f.htm.

D. Articles

Abele, Frances, et Michael Smith. « Four Pathways to Aboriginal Self-Government in Canada », *American Review of Canadian Studies*, vol. 36, 2006.

Dalton, Jennifer E. « Aboriginal Self-Determination in Canada: Protections Afforded by the Judiciary and Government », *La Revue canadienne Droit et société*, vol. 21, 2006.

Dickson, Timothy. « Self-Government by Side Agreement? », *Revue de droit de McGill*, vol. 49, 2004.

Doerr, Audrey. « Building New Orders of Government – The Future of Aboriginal Self-Government », *Administration publique du Canada*, vol. 40, 1997.

« Flanagan and Cairns on Aboriginal Policy », *Options politiques*, vol. 22, 2001.

Hogg, Peter, et Mary Ellen Turpel. « Implementing Aboriginal Self-Government: Constitutional and Jurisdictional Issues », *La Revue du Barreau canadien*, vol. 74, 1995.

Manderscheid, Don J. « First Nations and Self-Government: A Matter of Trust », *La Revue canadienne Droit et Société*, vol. 22, 2007.

McNeil, Kent. « Aboriginal Governments and the Canadian Charter of Rights and Freedoms », étude préparée pour la Commission royale sur les peuples autochtones, 1996, http://www.ohlj.ca/archive/articles/34_1_mcneil.pdf.

Pelletier, Benoît. « Vers un troisième ordre de gouvernement au Canada? », *Options politiques*, vol. 18, 1997.

Sanders, Douglas E. « 'We Intend To Live Here Forever': A Primer on the Nisga'a Treaty ». *University of British Columbia Law Review*, vol. 33, 1999.

Schuurman, Hedda. « The Concept of Community and the Challenge of Self-Government », dans Colin Scott (dir.), *Aboriginal Autonomy and Development in Northern Québec and Labrador*, Vancouver, UBC Press, 2001.